

Jurakompakt

Klausurenkurs Europarecht

von
Dr. Kai Purnhagen

Dr. Kai Purnhagen, LL.M. (Wisconsin) ist Akademischer Rat an der LMU München und bereits durch verschiedene Fachveröffentlichungen in Erscheinung getreten.

1. Auflage

Klausurenkurs Europarecht – Purnhagen

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Europarecht



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 63910 4

Lösung

Der *EuGH* wird Art. 18 EIOPA-VO für nicht rechtmäßig erklären, 1
wenn er für die Klage zuständig ist und sie zulässig und begründet ist.

A. Sachliche Zuständigkeit für die Nichtigkeitsklage

Fraglich ist zunächst, ob der *EuGH* für die hier vorgetragene Nichtig- 2
keitserklärung zuständig ist. Gem. Art. 256 Abs. 1 AEUV i.V.m.
Art. 51 der Satzung des *EuGH* sowie Art. 263 Abs. 2 AEUV ist der
EuGH grundsätzlich bei **Nichtigkeitsklagen eines Mitgliedstaates**
zuständig. Hier klagt der Mitgliedstaat Deutschland, der *EuGH* ist
daher zuständig.

B. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

Die Klage müsste zulässig sein. 3

I. Klagegegenstand

Dafür müsste zunächst ein tauglicher Klagegegenstand vorliegen. 4
Gem. Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV sind alle „**Gesetzgebungsakte**“
tauglicher Klagegegenstand. Gesetzgebungsakte sind gem. Art. 263
Abs. 1 S. 1 AEUV zumindest alle in Art. 288 AEUV aufgezählten
verbindlichen Maßnahmen. Vorliegend wird die Feststellung der
Rechtswidrigkeit eines Artikels einer Verordnung begehrt, damit
handelt es sich um einen tauglichen Klagegegenstand.

II. Klageberechtigung

Ferner müsste die Klage vom Klageberechtigten geltend gemacht 5
werden. Klageberechtigt ist gem. Art. 263 Abs. 2 AEUV **jeder Mit-**
gliedstaat. Vorliegend klagt der Mitgliedstaat Deutschland, er ist daher
auch klageberechtigt.

III. Form und Frist

Die Formerfordernisse richten sich nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 der Sat- 6
zung des *EuGH* sowie nach Art. 38 der Verfahrensordnung des *EuGH*.
Gem. Art. 263 Abs. 6 AEUV ist die Klage binnen zwei Monate nach
dem Start des nach Art. 263 Abs. 6 AEUV zu bestimmenden Ereignis-

ses zu erheben. Anhaltspunkte für die Nichteinhaltung von Form und Frist bestehen vorliegend nicht.

IV. Rechtsschutzbedürfnis

- 7 Anhaltspunkte für den Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses sind nicht ersichtlich.

V. Ergebnis

- 8 Die Klage ist zulässig.

C. Begründetheit

- 9 Die Klage müsste darüber hinaus begründet sein. Die Nichtigkeitsklage ist begründet, wenn die angefochtene Maßnahme mit einem der in Art. 263 Abs. 2 AEUV **genannten Nichtigkeitsgründe** behaftet ist. Hier könnte Art. 18 EIOPA-VO eine Verletzung der Verträge darstellen. Als solche könnte es gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV verstoßen, wenn die Voraussetzungen der Kompetenznorm, aufgrund deren die Verordnung ergangen ist, nicht vorliegen.

I. Art. 114 AEUV als korrekte Rechtsgrundlage?

- 10 Fraglich ist zunächst, welche Kompetenznorm für die Überprüfung der EIOPA-VO einschlägig ist. Die EIOPA-VO ist nach ihrer Einleitung „auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114“ gestützt. Dies könnte man so verstehen, dass irgendeine Kompetenzgrundlage des AEUV einschlägig sein könnte, unter anderem Art. 114 AEUV. Dies würde jedoch dem Grundsatz zuwiderlaufen, dass sich die Wahl des Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände stützen muss. Ansonsten wäre eine gerichtliche Überprüfung nicht möglich. Ist der Rechtsakt nicht auf diese Weise gerichtlich überprüfbar, so ist der Rechtsakt nichtig. Dies impliziert, dass der Ordnungsgeber sich für eine Rechtsgrundlage entscheiden und diese benennen muss. Damit reduziert sich hier die Prüfung der EIOPA-VO auf Art. 114 AEUV. Hat sich der Ordnungsgeber für eine Rechtsgrundlage entschieden, so ist sie damit nur an dieser zu messen. Vorliegend ist daher allein die Prüfung der Vereinbarkeit der EIOPA-VO mit Art. 114 AEUV zu prüfen.

II. Formelle Voraussetzungen

Dazu müssten zunächst die formellen Voraussetzungen gegeben sein. Die Verordnung müsste mithin gem. Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV nach den Regeln des ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens und nach erfolgter Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen worden sein. Gegenteilige Anhaltspunkte finden sich hier nicht, daher ist davon auszugehen, dass die formellen Voraussetzungen eingehalten worden sind. 11

III. Materielle Voraussetzungen

Darüber hinaus müsste Art. 18 EIOPA-VO den materiellen Voraussetzungen genügen. 12

1. Verwirklichung der Ziele des Art. 26 AEUV durch Maßnahmen

Die aufgrund von Art. 114 AEUV erlassenen Akte müssen zunächst gem. Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV der Verwirklichung der Ziele des Art. 26 AEUV dienen. Demnach müssen die Maßnahmen gem. Art. 26 Abs. 2 AEUV vor allem der **Verwirklichung der Grundfreiheiten** dienen. Die Vorschriften über den Krisenfall betreffen die Funktionsfähigkeit der gesamten Versicherungswirtschaft in der Union im Rahmen der Aufsicht. Damit kann die EIOPA-VO gem. Art. 18 AEUV Einfluss nehmen auf die Kapitalausstattung von Versicherungsunternehmen, die Dienstleistungs- und Arbeitsverträge der Versicherer. Damit steht Art. 18 EIOPA-VO in engem Bezug zum Binnenmarkt. 13

Diese Verwirklichung müsste durch Maßnahmen erfolgen. Maßnahmen sind gem. **Art. 288 AEUV** zumindest sämtliche Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Art. 18 EIOPA-VO ist Teil einer Verordnung, damit einer Maßnahme i.S.d. Art. 114 AEUV. 14

2. Zur „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“

Art. 18 EIOPA-VO müsste im Kontext mit dem gesamten Rechtsakt gem. Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ dienen. 15

a) Angleichung

Fraglich ist zunächst, ob er der „Angleichung“ dient. Wie im vorliegenden Fall deutlich wird, kann Art. 18 EIOPA-VO genutzt werden, um in Verbindung mit Art. 42 Solvency-II-Richtlinie einzelne Personen ihres Amtes zu entheben. Fraglich ist, ob solche **Einzelmaßnahmen** 16

men auch vom Begriff der „Angleichung“ umfasst sind oder ob „Angleichung“ schon begrifflich immer eine Vielzahl von Fällen voraussetzt. Der Sinn und Zweck des Art. 114 AEUV ist es, gem. Art. 114 Abs. 1 S. 2 letzter Hs. AEUV das Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Damit sind alle Maßnahmen solche der „Angleichung“, die diesem Zweck dienen. Der EuGH hat daher entschieden, dass auch Maßnahmen solche der „Angleichung“ sind, die Maßnahmen hinsichtlich eines bestimmten Produkts oder einer bestimmten Produktkategorie und ggf. auch Einzelmaßnahmen hinsichtlich dieser Produkte vorschreiben, sog. einstufige Rechtsangleichung.³⁰ Wenn „Angleichung“ auch einzelne Maßnahmen hinsichtlich eines bestimmten Produkts umfasst, sofern dadurch das Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet wird, dann umfasst „Angleichung“ auch Maßnahmen bezüglich einzelner Personen, da sich Art. 114 AEUV nicht nur auf die Warenverkehrsfreiheit, sondern auf den gesamten Binnenmarkt und damit auch auf die Personenverkehrsfreiheiten bezieht. Art. 18 EIOPA-VO dient damit selbst dann der Angleichung, wenn durch ihn Maßnahmen hinsichtlich einzelner Personen getroffen werden.

b) Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten

- 17 Fraglich ist, ob Art. 18 EIOPA-VO auch der Angleichung der „Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ dient. Vorliegend gibt es in den Mitgliedstaaten keine Regelungen über einen Krisenmechanismus. Demnach gibt es keine Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten, die hier angeglichen werden können. Man könnte daher davon ausgehen, dass nach dem Wortlaut des Art. 114 Abs. 1 S.2 AEUV zumindest in einem Mitgliedstaat angleichungsbedürftige Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestehen müssen.³¹ Demnach wäre hier eine Angleichung aufgrund von Art. 114 AEUV ausgeschlossen. Andererseits könnte man auch davon ausgehen, dass eine Maßnahme, die „einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorbeugen“ soll, von Art. 114 AEUV umfasst ist.³² Im Rahmen einer solchen **präventiven Rechtsangleichung** wäre es damit nicht erforderlich, dass bereits angleichungsbedürftige Rechtsnormen in einem Mitgliedstaat bestehen. Somit wäre hier eine Angleichung aufgrund von Art. 114 AEUV möglich.
- 18 Gegen eine solche präventive Rechtsangleichung spricht vor allem ein Vergleich mit dem Wortlaut der Art. 116, 117 AEUV. Dort wird ausdrücklich zwischen vorhandenen und zu befürchtenden Unterschieden

³⁰ *EuGH*, Rs. C-359/92, Slg. 1994, I-3681, Rn. 21 ff., insbes. 37 – Deutschland/Rat.

³¹ *Taschner*, in: *von der Groeben/Schwarze*, Art. 94 EG, Rn. 33.

³² *EuGH* Rs. C-350/92, Slg. 1995, I-1985, Rn. 35 -Spanien/Rat.

der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten unterschieden. Damit kannte der Unionsgesetzgeber diese Unterscheidung und hat eine solche im Rahmen der Formulierung des Art. 114 Abs. 1 AEUV unterlassen. Die Annahme einer präventiven Rechtsangleichung könnte damit dem Willen des Unionsgesetzgebers zuwider laufen. Eine Angleichung wäre damit aufgrund von Art. 114 AEUV hier nicht möglich. Diese Sicht verkennt jedoch, dass durch eine unionsweite Regelungslücke das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts mindestens ebenso beeinträchtigt werden kann wie durch eine positive Regelung. Art. 114 AEUV dient in erster Linie der Verwirklichung des Binnenmarkts, es wäre daher zu formalistisch, wollte man die Regelungskompetenz der Union solange „auf Eis legen“ bis ein Mitgliedstaat irgendeine Regelung erlassen hat.³³ Dies wird insbesondere am vorliegenden Beispiel deutlich, da eine solche Krise typischerweise immer grenzüberschreitend wäre. Es wäre mithin nicht zweckdienlich, zunächst mitgliedstaatliche Regelungen hierfür zu fordern. Demnach dient Art. 18 EIOPA-VO auch der Angleichung der „Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“.

3. Errichtung und Funktionieren des Binnenmarkts als Ziel

Art. 18 EIOPA-VO müsste im Kontext mit der gesamten VO ferner gem. Art. 114 Abs. 1 S.2 letzter Hs. AEUV die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Ziel haben. Aus einem Umkehrschluss aus der Regelung des Art. 115 AEUV versteht man darunter jede substantielle und konkrete Auswirkung, sei es unmittelbarer oder mittelbarer Art. 19

a) Abbau von Hemmnissen für die Grundfreiheiten

In Anlehnung an Art. 26 Abs. 2 AEUV ergibt sich daraus zunächst das Erfordernis des Abbaus von Hemmnissen für die Grundfreiheiten. Art. 18 EIOPA-VO müsste somit diesem Abbau von Hemmnissen dienen. Hemmnisse sind alle solche nationalen Regelungen, die wegen ihrer Unterschiedlichkeit eine **Beeinträchtigung der Grundfreiheiten** darstellen, das z. B. wegen Art. 36 AEUV oder infolge eines zwingenden Erfordernisses i.S.d. Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung nicht beseitigt werden kann (vgl. hierzu auch Art. 114 Abs. 4 AEUV). Hier wären bei Nichtvorhandensein eines solchen Krisenmechanismus ausländische und unionale Kapitalgeber abgeschreckt, in die europäische Versicherungswirtschaft zu investieren. Auch könnte dies eine Auswirkung auf Versicherungsverträge haben, die sodann nicht mehr abgeschlossen werden. Damit wären zumindest sowohl die Kapital- als auch die Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigt. Eine Rechtfertigung für das Nichtvorhandensein 20

³³ Calliess/Ruffert/Kahl, Art. 114 AEUV, Rn. 18.

eines solchen Krisenmechanismus ist nicht gegeben. Art. 18 EIOPA-VO dient somit dem Abbau von Hemmnissen für die Grundfreiheiten.

b) Abbau von spürbaren Wettbewerbsverfälschungen

- 21 Anzeichen dafür, dass Art. 18 EIOPA-VO auch dem Abbau spürbarer Wettbewerbsverfälschungen gem. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV i.V.m. dem Protokoll Nr. 27 dient, sind nicht ersichtlich.

4. Verhältnismäßigkeit

- 22 Art. 18 EIOPA-VO müsste darüber hinaus gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV verhältnismäßig sein. Zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die aufgrund von Art. 114 AEUV erlassen werden, ist dem Unionsgesetzgeber jedoch ein **weiter Einschätzungsspielraum** zuzugestehen. Demnach liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur vor, wenn die Maßnahme zur Erreichung ihres Ziels offensichtlich ungeeignet ist. Maßgeblich ist vor allem, ob eine milder einschneidende Maßnahme dem gleichen Zweck dienen würde. Hier wäre eine Richtlinie nicht geeignet, die aufgrund der Finanzmarktkrise notwendige schnelle Einführung eines Krisenmechanismus durchzuführen. Damit ist Art. 18 EIOPA-VO verhältnismäßig.

5. Subsidiarität

- 23 Art. 18 EIOPA-VO müsste gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV auch dem Subsidiaritätsgrundsatz genügen. Hiernach ist zu fragen, ob Mitgliedstaaten die Ziele der beabsichtigten Unionsmaßnahmen ausreichend verwirklichen könnten und ob durch das Handeln der Union ein europäischer Mehrwert geschaffen wird. Diese Voraussetzungen sind bei Maßnahmen, die auf Art. 114 AEUV gestützt erlassen werden, bereits dann gegeben, wenn die **Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 114 AEUV** erfüllt sind. Hier sind die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 114 AEUV erfüllt, daher ist der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten.

6. Grundrechte

- 24 Art. 18 EIOPA-VO könnte, wie im vorliegenden Fall deutlich wird, in das Grundrecht auf Berufsfreiheit gem. Art. 15 GR-Charta eingreifen. Selbst wenn man von einem solchen Eingriff ausgehen würde, wäre er durch die Notwendigkeit der Krisenbewältigung gerechtfertigt.

7. Weitere unionsrechtliche Prinzipien

- 25 Art. 18 EIOPA-VO könnte des Weiteren gegen das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts (sog. **Meroni-Doktrin**) verstoßen.³⁴ Dieses

³⁴ *EuGH* C-9/56 und 10/56, Slg. 1958, S. 133 – Meroni.

Prinzip erfordert, dass erstens Organe der EU nur solche Kompetenzen delegieren dürfen, die sie selbst besitzen und zweitens diese Aufgaben nur reine Ausführungsaufgaben sein dürfen, nicht jedoch solche, die eine Ermessensentscheidung beinhalten. Hier müssen die Gesetzgebungsorgane gem. Art. 18 Abs. 2 EIOPA-VO selbst den Krisenfall per Beschluss festsetzen. Damit üben sie die Kompetenz aus, die sie besitzen. Fraglich ist jedoch, ob durch Art. 18 EIOPA-VO eine Ermessensentscheidung delegiert wird. Dafür spricht, dass im Krisenfall EIOPA selbstständig Art und Umfang der Maßnahmen gegen die nationalen Behörden festlegen kann. Art. 18 EIOPA-VO verstieße damit gegen die Meroni-Doktrin. Allerdings ist fraglich, ob die Meroni-Doktrin, die der Rechtsprechung aus den Anfängen der Union entstammt, überhaupt auf die heutige Union mit einem Verwaltungs- und Aufsichtsrecht eigener Art angewendet werden kann. Demnach könnte man davon ausgehen, dass sich die Realitäten der Union so weit geändert haben, dass die Meroni-Doktrin keine Anwendung mehr findet. Demnach wäre Art. 18 EIOPA-VO nach wie vor wirksam. Sinn und Zweck der Meroni-Doktrin ist es, die Legitimation von Entscheidungen der Exekutivorgane der EU zu sichern. Dabei beruht die Meroni-Doktrin vor allem auf der Idee des institutionellen Gleichgewichts der EU-Organe, die sich gegenseitig durch ausbalancierte Teilung der Aufgaben kontrollieren. Mittlerweile stützt sich die Legitimation von EU-Gesetzgebungsakten auf andere Legitimationskonzepte, unter anderem auch auf die klassische parlamentarische Legitimation. So werden gerade Maßnahmen aufgrund des Art. 114 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, bei dem das Europäische Parlament ein volles Mitbestimmungsrecht genießt. Akte, die auf Art. 114 AEUV gestützt sind, benötigen daher nicht mehr in gleicher Weise die Legitimation durch die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts. Die Meroni-Doktrin findet daher hier keine Anwendung mehr. Art. 18 EIOPA-VO verstößt mithin nicht gegen die Meroni-Doktrin.


Die Klage ist unbegründet.

26

D. Ergebnis

Der *EuGH* ist für die Klage zuständig, sie ist zulässig, aber unbegründet. Der *EuGH* wird Art. 18 EIOPA-VO daher für rechtmäßig erklären.

27

Zur Vertiefung:  Purnhagen, Europarecht, 2012, Kap. 5, Rn. 1, 10–23, 24–27.

